

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos Maestría en Derecho Constitucional y Argumentación Jurídica



Las Externalidades del Juicio de Amparo en la Justicia Cotidiana: Propuestas de Mejora al Procedimiento de Amparo

TRABAJO RECEPCIONAL que para obtener el **GRADO** de
MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y ARGUMENTACIÓN
JURÍDICA

Presenta: **JUAN CARLOS QUINTERO CORNEJO**
Tutor: **DOCTOR MARCOS DEL ROSARIO RODRÍGUEZ**

Tlaquepaque, Jalisco. 5 de abril de 2019.

Índice

Introducción.	2
Capítulo 1. La Justicia Cotidiana y su Importancia.	4
1.1. Justicia Cotidiana y Estado de Derecho.	6
1.2. Justicia Cotidiana, Desarrollo Económico y Desigualdad.	9
1.3. Justicia Cotidiana y Derechos Humanos.	11
Capítulo 2. Las Externalidades del Amparo y sus efectos en la Justicia Cotidiana.	15
2.1. El Análisis Económico del Derecho y las Externalidades.	17
2.2. Las Externalidades del Juicio de Amparo.	21
Capítulo 3. Un Amparo Eficiente para una mejor Justicia Cotidiana.	34
3.1 Reformas a la Justicia Cotidiana en otros países.	36
3.2. Algunas Propuestas de Mejora al Juicio de Amparo.	39
Conclusiones.	44
Bibliografía.	47

Introducción

El presente trabajo se centra en uno de los fenómenos identificados durante los “Diálogos por la Justicia Cotidiana” organizados en el año 2015 por órdenes del Gobierno Federal y coordinados por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, 2015). A lo largo de dicho ejercicio de evaluación se encontró que el juicio de amparo, el procedimiento constitucional cuyo objetivo primordial es la defensa de los derechos humanos, está siendo utilizado por los litigantes de tal forma que se ha transformado en uno de los factores que obstaculizan la impartición eficiente de justicia cotidiana.

El objetivo de este documento será, en primer lugar, evidenciar que en nuestro país la impartición de justicia cotidiana se encuentra en un estado deplorable; en segundo lugar, demostrar que uno de los múltiples factores que contribuyen a este fenómeno es que la ineficiencia del juicio de amparo genera externalidades negativas en la impartición de este tipo de procedimientos y; en tercer lugar, se pretende encontrar propuestas que contribuyan a resolver esta problemática. En este respecto se considera que la solución más viable es reformar el procedimiento de amparo para agilizar su tramitación y evitar su uso desleal por parte de los litigantes.

Para lograr este objetivo, se utiliza como base teórica el enfoque conocido como Análisis Económico del Derecho (AED). Desde esta perspectiva se pretende dar cuenta de la existencia de las externalidades negativas que produce el juicio de amparo en detrimento del acceso a una justicia cotidiana que cumpla con los principios de plazo razonable. De igual forma este enfoque permitirá analizar algunas mejoras que en este mismo trabajo se proponen.

El presente trabajo se divide en tres capítulos. En el primero se abordan las cuestiones relativas a la justicia cotidiana como concepto que engloba toda forma de litigio dirigido a resolver las controversias más comunes entre los particulares, así como el papel que juega su buen funcionamiento para el estado constitucional de derecho, el desarrollo económico y los derechos humanos en nuestro país. Del mismo modo se muestran

algunas de las estrategias y reformas que se han implementado en otros países para ayudar a mejorar la justicia cotidiana, conocida en el resto del mundo como justicia civil.

En el segundo apartado se analiza el juicio de amparo y las externalidades que genera desde la perspectiva del AED. Para ello, en la primera sección se desarrollan algunos de los postulados esenciales de esta disciplina con el fin de que, con este bagaje conceptual, en el segundo apartado se puedan evidenciar las deficiencias que afectan a este procedimiento jurisdiccional; especialmente aquellas que afectan al buen funcionamiento de la justicia cotidiana. Sosteniendo que, el mal uso del juicio de amparo es uno de los factores que en la actualidad contribuye al precario estado de la administración de justicia en México.

Finalmente, en el tercer capítulo, se proponen algunos lineamientos y estrategias que se pueden ayudar a mejorar la sustanciación del amparo y evitar que este procedimiento genere externalidades negativas en la administración de justicia cotidiana. Las propuestas de este apartado se enfocan en reformas a nivel normativo que podrían ayudar a agilizar la tramitación del amparo y evitar su dilación innecesaria.

Las opciones que se proponen en este trabajo son: (1) La separación del amparo casación y la implementación de un recurso de casación, (2) la implementación de la oralidad en los amparos y la (3) mejora en el diseño de los medios de impugnación en la sustanciación del procedimiento para evitar el uso del amparo como herramienta para retardar la impartición de justicia.

Capítulo 1. La Justicia Cotidiana y su Importancia

Entre los meses de enero y febrero del año 2015 el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto convocó a una serie de actores del gobierno, academia y sociedad civil para realizar un diagnóstico del estado actual de la administración de justicia en México y, al mismo tiempo, generar una serie de propuestas de reformas normativas que ayudaran a mejorar la misma (Lopez y Fix-Fierro, 2015). Esta iniciativa del Gobierno Federal culminó en un proceso que se conoció como “Diálogos por la Justicia Cotidiana” de la cual surgieron varias propuestas de reforma (Lopez, 2016).

En el marco de los “Diálogos por la Justicia Cotidiana” se concluyó que una de los fallos de la configuración del estado constitucional de derecho en nuestro país, es la ausencia de incentivos y condiciones para el cumplimiento habitual de las obligaciones, acuerdos, convenios y demás compromisos entre los particulares; así como el mal funcionamiento de los sistemas de impartición de justicia local que, se supone, deberían regular el cumplimiento de dichas obligaciones (López, 2015).

Dentro de dicho ejercicio se acuñó por primera vez el término de justicia cotidiana, por lo que, al ser de creación reciente, ha existido poco desarrollo en relación a lo que abarca este concepto. En los “Diálogos por la Justicia Cotidiana” se definió este concepto como el conjunto de instituciones, procedimientos e instrumentos orientados a dar solución a los conflictos que genera la convivencia diaria en una sociedad democrática (CIDE, 2015). Para tener mayor claridad sobre los alcances de este concepto se desmenuzarán cada uno de los elementos que componen su definición.

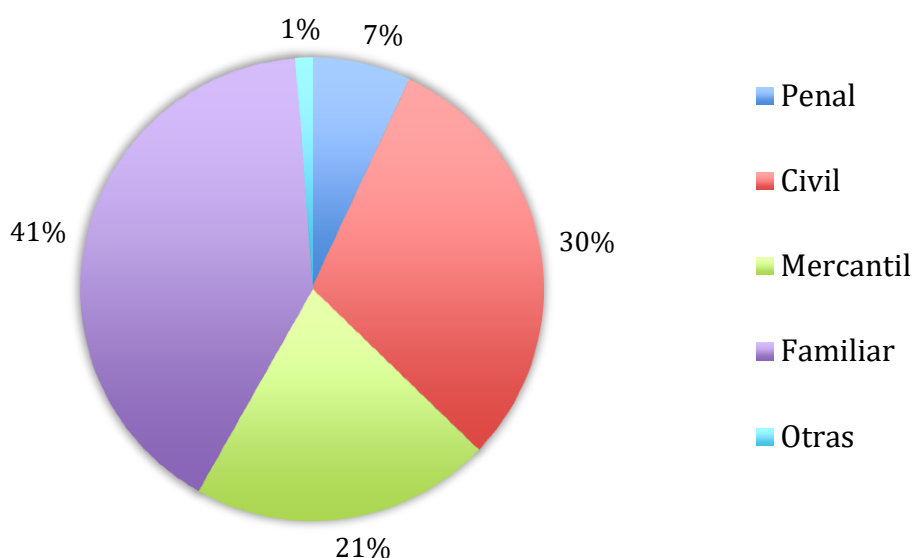
Primero que nada, la definición nos dice que la justicia cotidiana es aquella que se encuentra orientada a dar solución a los conflictos que se generan de la convivencia diaria, en otras palabras; por lo que incluye a las siguientes materias: civil, relacionada con los problemas del estado civil y familiar así como el cumplimiento de sus obligaciones contractuales; la laboral, que trata las relaciones de los trabajadores con los empleadores, ya sean entes privado o públicos; y la administrativa, específicamente

cuando resuelve los desacuerdos que surgen entre los ciudadanos con alguna autoridad. (CIDE, 2015).

Dentro de este concepto no se incluye al derecho penal, puesto que el mismo surge de una ruptura de las dinámicas sociales cotidianas, además de que implica el uso legítimo de la fuerza del estado para investigar, procesar y sancionar conductas que alteran el orden social (CIDE, 2015).

Cabe destacar que, conforme a la definición propuesta por el CIDE, la justicia cotidiana es mayormente competencia de las entidades federativas. Esta circunstancia se ilustra en la Gráfica 1 elaborada a partir de información estadística del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) relativa al Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2018.

Gráfica 1: Juicios Por Materia a Nivel Estatal 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2018 (INEGI, 2018)

Por tanto, la justicia cotidiana, es también aquella que más se ventila ante los poderes judiciales de los Estados de la República Mexicana; puesto que son estos poderes locales los competentes para regular la administración de justicia en dichas materias. Es

importante señalar que, en el caso del derecho mercantil, la regulación es de carácter federal; pero existe lo que se conoce como competencia concurrente, que permite a los Juzgados Estatales conocer de este tipo de litigios (Sánchez, 2005).

Pero, regular los conflictos de los particulares no es una tarea que competa de forma exclusiva al Estado, también existen medios alternos para su resolución. Una forma de dirimir las controversias de los entes privados es el uso de los Medios Alternos de Solución de Conflictos (MASC) los cuales incluyen la conciliación, la mediación y el arbitraje (CIDE, 2015). Esto significa que existen actores; como conciliadores, mediadores o árbitros, que no pertenecen al estado y que juegan un rol en el funcionamiento de la justicia cotidiana.

A partir de lo señalado con anterioridad, si intentamos dar una definición más amplia de lo que se puede entender por justicia cotidiana, se puede caracterizar dicho concepto de la siguiente manera: Es el sector de la administración de justicia que engloba todas aquellas leyes, instrumentos, procedimientos, instituciones y actores cuyo objetivo primordial es regular el cumplimiento de las obligaciones y derechos que surgen de la convivencia cotidiana de la sociedad y es en su mayoría de competencia local.

Ahora bien, la justicia cotidiana es importante porque se relaciona con diversos aspectos de la vida diaria de las personas y el estado, entre ellas se consideran trascendentales: (1) el estado constitucional de derecho, (2) el desarrollo económico y (3) el respeto a los derechos humanos. En los siguientes apartados se señalara como es que la justicia cotidiana se relaciona con estos aspectos.

1.1. Justicia Cotidiana y Estado de Derecho

La justicia cotidiana, es el primer contacto que tienen los ciudadanos con la administración de justicia en el país, por lo que su correcta administración es vital para el mantenimiento de un estado constitucional de derecho. Esto es lógico ya que, si en un país la resolución de los conflictos diarios no puede lograrse a través de los mecanismos

legales previamente establecidos, estamos antes un claro indicador de que el estado de derecho se encuentra debilitado.

En este sentido se puede decir que existe estado de derecho, desde una concepción operativa, cuando se cuenta con leyes generales, claras y estables que permiten la existencia de los siguientes elementos: (1) mecanismos de protección de derechos civiles y políticos que incluye la organización de elecciones regulares, (2) un sistema de justicia impartido por tribunales independientes, (3) capacidades institucionales y administrativas para la creación, implementación y aplicación de la ley, (4) la lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder del estado y (5) agencias de seguridad que respeten los derechos y libertades (Aguiar, 2013).

Así, se entiende que la justicia cotidiana tiene una íntima relación con el estado de derecho puesto que un buen desempeño del estado de derecho implica la existencia de capacidades institucionales que sean eficientes para la implementación y aplicación de las leyes, entre las que se encuentran aquellas englobadas en el concepto de justicia cotidiana.

Para evaluar el desempeño de nuestro país en este aspecto, resulta útil el índice elaborado por el World Justice Project (WJP), Organización no Gubernamental (ONG) que tiene por objetivo promover la mejora del Estado de Derecho a nivel internacional. Como parte de sus objetivos, esta ONG se dio a la tarea de medir la calidad del estado de derecho de varios países mediante la creación de un índice aglomera varios elementos; entre ellos la eficiencia en la administración de la justicia cotidiana (WJP, 2018).

Este índice se obtiene a partir de encuestas elaboradas tanto para la población en general del país a calificar como para expertos seleccionados del mismo estado. En el reporte del WJP del año 2019 México se colocó en el puesto 99 de un total de 126 países con una calificación equivalente a 0.45 del índice de estado de derecho. Un desempeño peor que el obtenido el año anterior, además de ser uno de los peor calificados a nivel internacional (WJP, 2019).

Ahora bien, conviene adentrarnos más a profundidad en el índice elaborado por el WJP, esto con el fin de dilucidar cuáles son los puntos en los que México se encuentra por calificado. El índice mide ocho aspectos globales, cada uno con sus diversas sub-categorías; estos son: (i) límites a los poderes del gobierno, (ii) ausencia de corrupción, (iii) gobierno abierto, (iv) derechos fundamentales, (v) orden y seguridad, (vi) cumplimiento regulatorio, (vii) justicia civil y (viii) justicia criminal (WJP, 2019).

Los rubros con la mejor calificación fueron los de gobierno abierto, con un índice de 0.61, y el de orden y seguridad, con una calificación de 0.57 puntos. En cuanto a los rubros peor calificados, destaca la calificación en materia de justicia civil; ya que, junto con la corrupción y el sistema de justicia criminal, fue uno de los aspectos con el peor desempeño; con una calificación de 0.40 de un máximo de 1.0 (WJP, 2019).

La calificación en materia de justicia civil se obtiene de siete elementos evaluados en esta sub-categoría, entre los que se encuentran los costos y la facilidad de acceso a los tribunales y los niveles de corrupción que se percibe en la justicia civil, entre otros. Para mayor claridad, en la Tabla 1 se presentan las calificaciones que México obtuvo en cada uno de estos elementos.

Tabla 1: Calificación de México en los elementos que componen la sub-categoría de Justicia Civil del índice del WJP 2019.

Elemento a calificar	Resultado México
Costos y facilidad de acceso	0.43
Ausencia de discriminación	0.33
Ausencia de corrupción	0.34
Ausencia de influencias indebidas del gobierno	0.47
Ausencia de retrasos irrazonables	0.28
Ejecución efectiva	0.40
Accesibilidad, imparcialidad y efectividad de los MASC.	0.56

Fuente: Elaboración propia con los datos del índice elaborado por el WJP en su reporte anual 2019 (WJP, 2019).

Llama la atención que el elemento con la calificación más baja fue el que en el multicitado estudio se denomina como “ausencia de retrasos irrazonables”, con un índice de 0.28 sobre 1.0 (WJP, 2019). Esto es importante tenerlo en consideración porque, como se verá a lo largo del presente trabajo, el plazo de resolución de los procesos judiciales es uno de los principios esenciales del Derecho Humano del debido proceso

Así pues, la falta de celeridad en los procesos es una de las causas por la cuales la justicia cotidiana es considerada inefectiva en nuestro país, aunado a que esta lentitud contribuye a la congestión de los poderes judiciales locales. Tan sólo en el año 2017 los juzgados de las entidades federativas recibieron un total de 1,898,651 demandas nuevas, en las materias de este rubro, y en el mismo período reportaron tener la cantidad de 2,097,695 expedientes pendientes de resolverse (INEGI, 2018a). Es decir que, en ese año, el porcentaje de congestión judicial fue superior al cien por ciento.

1.2. Justicia Cotidiana, Desarrollo Económico y Desigualdad

Por otra parte, la justicia cotidiana no sólo es trascendente para el Estado constitucional de Derecho, asimismo lo es para el desempeño económico de un país. Esto se entiende ya que cuando existen instituciones bien articuladas que funcionan en la vida diaria, se reduce la incertidumbre. En otras palabras, si el derecho no cumple el papel de regular, con cierto nivel de optimidad, las relaciones económicas; este puede ser un factor determinante para el éxito o el fracaso de la economía de un país (Soto, Gherzi, y Ghibellini, 1986).

Del mismo modo, las organizaciones judiciales eficientes juegan un papel significativo en la economía en dos niveles. En un primer nivel, generan confianza en los agentes económicos para el ahorro y la inversión, ya que tienen la seguridad de que sus derechos de propiedad serán respetados y que los contratos en los que se obliguen se cumplirán. En un segundo nivel, disuade el uso de prácticas oportunistas o desleales, incentivando a

los inversionistas a actuar de forma emprendedora; lo que a la larga genera competitividad, innovación y crecimiento (Lorenzani y Lucidi, 2014).

Por lo anterior las reformas a los sistemas de justicia civil se correlacionan con un mejor desempeño en las dinámicas de negocios y la inversión extranjera directa. Específicamente se ha demostrado que las reformas dirigidas a mejorar la organización judicial y a reducir el exceso de litigios son las que mejores resultados reflejan en el plano económico; siendo estas mismas las que agilizan la resolución de los procedimientos judiciales (Lorenzani y Lucidi, 2014).

Por el contrario, un sistema de justicia cotidiana ineficiente tiene efectos nocivos, por ejemplo, en relación con las desigualdades materiales de la población. Esto se debe a que un sistema de adjudicación ineficiente resulta ser demasiado costoso para los usuarios, ya que el costo de oportunidad que representa proseguir juicios largos y tortuosos genera una asimetría para las partes (Zepeda, 2017).

Es decir, que quienes tienen amplios recursos económicos pueden sufragar los gastos necesarios para obtener una sentencia, mientras que quienes se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad se ven muchas veces disuadidos de proseguir estos juicios porque sus recursos son más valiosos en actividades para su subsistencia (Zepeda, 2017).

En otras palabras, el sistema jurídico, sobre todo el de justicia cotidiana, debe tener por objetivo el equilibrar la balanza en favor de los derechos de las personas para mitigar las desigualdades que estas sufren. Pero si los costos de acudir a las autoridades jurisdiccionales imponen una barrera a quienes menos tienen, entonces este sistema de adjudicación ineficiente, como en el caso de México, es precisamente un factor que contribuye a mantener y exacerbar las desigualdades (Zepeda, 2017).

1.3. Justicia Cotidiana y Derechos Humanos

La importancia que juega la justicia cotidiana en los ámbitos del estado constitucional de derecho y la economía son razones suficientes como para buscar mejorar su desempeño en nuestro país. Sin embargo, no se puede dejar de lado otro aspecto; y es que el buen funcionamiento de la administración de justicia contribuye a garantizar el respeto al derecho humano del debido proceso, especialmente en su vertiente de acceso a la tutela judicial efectiva (CIDE, 2015).

Este derecho se encuentra consagrado en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversas disposiciones de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como son los artículos 10 y 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) así como en el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos; siendo por esto de observancia obligatoria para el Estado Mexicano.

Según la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹ este derecho se desarrolla en tres etapas: (i) una primera etapa de acceso a los tribunales en donde entra en juego el derecho de acción, (ii) una segunda etapa correspondiente al procedimiento que se relaciona con el derecho al debido proceso y, (iii) una tercera etapa ubicada después del juicio en la que lo primordial es la eficacia de las resoluciones judiciales.

Sin embargo, a nivel internacional se reconocen otros elementos importantes para el respeto de este derecho; por ejemplo, en su Observación General No. 32 el Comité de Derechos Humanos de la ONU señala que este derecho no se agota con el derecho de acción, si no que deben derribarse barreras tanto de iure como de facto para que cualquier persona pueda acudir a los tribunales, sin ningún tipo de discriminación (Comité de Derechos Humanos, 2007).

¹ Jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, "Derecho de Acceso Efectivo a La Justicia. Etapas y Derechos que le Corresponden."

Por su parte en el sistema interamericano la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Cantos vs. Argentina determinó, en concordancia con el Comité de Derechos Humanos, que los Estados deben abstenerse de imponer barreras al acceso a los tribunales. Este tipo de barreras pueden implicar costos que impidan el acceso de los individuos al tribunal, u otro tipo de limitaciones que no tengan relación con las necesidades propias de la administración de justicia (Ibáñez, 2014a).

Igualmente, para el respeto del derecho del debido proceso se debe administrar justicia sin dilaciones indebidas, garantía contenida en el en el párrafo tercero del artículo 14 del PIDCP. Si bien esta garantía aparece adjudicada únicamente a procesos penales, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha interpretado esta norma, señalando que cuando la demora para los procedimientos civiles no está justificada por la complejidad del caso o la actitud de las partes frente al procedimiento, se violenta el principio de imparcialidad de los tribunales (O'Donnell, 2012).

En la Convención Americana de Derechos Humanos el artículo 8 es mucho mas incluyente y señala que cualquier proceso, incluyendo los de naturaleza civil, laboral o administrativa se deben respetar las garantías judiciales que establece dicho numeral. Entre estas garantías se encuentra el plazo razonable, que es el equivalente a lo señalado por el PIDCP cuando este se refiere a la ausencia de dilaciones indebidas.

Por su parte la Corte Interamericana ha adoptado estándares de otros sistemas para determinar si se cumplió con el principio del plazo razonable. Por ejemplo, en el mismo caso Cantos vs. Argentina se analizaron varios elementos que surgieron originalmente en el caso Motta y Ruiz Mateos vs. España resuelto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos; estos elementos son: (1) la complejidad del asunto, (2) la actuación de los interesados y (3) la actuación del tribunal (Ibáñez, 2014a).

Si bien estos elementos se tienen que analizar de forma individual en cada caso, lo cierto es que si se puede deducir la existencia de una violación sistemática al principio de plazo razonable en nuestro país a partir del diagnóstico realizado por el WJP. Esta violación

sistemática puede deberse a muchos factores, pero el que interesa especialmente es como el uso desleal del amparo ha contribuido a generar dilaciones indebidas; algo que no es exclusivo de nuestro país.

Ejemplo de una situación similar se ilustra en los casos de Myrna Mack vs. Guatemala (2003) y la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala (2009), resueltos ambos por la Corte IDH, y en donde se determinó que en dicho país existe un abuso en la interposición de los procedimientos de amparo generado violentando la máxima del plazo razonable (Ibáñez, 2014b). En esta tesitura resulta muy ilustrativo el análisis de la Corte en el caso de Masacre de las Dos Erres, ya que señala que:

“En razón de lo anterior, el Tribunal estima que el recurso de amparo es adecuado para tutelar los derechos humanos de los individuos, siendo éste idóneo para proteger la situación jurídica infringida, por ser aplicable a los actos de autoridad que implican una amenaza, restricción o violación a los derechos protegidos. Sin embargo, en el presente caso la estructura actual del recurso de amparo en Guatemala y su uso indebido ha impedido su verdadera efectividad, al no haber permitido que produzca el resultado para el cual fue concebido.” (Corte IDH, 2009; párrafo 121).

Este análisis es muy ilustrativo ya que demuestra que puede existir una relación negativa entre el recurso judicial que señala el artículo 25 de la Convención Americana y el acceso a la justicia cuando el recurso en cuestión no cumple con los elementos esenciales de sencillez, rapidez y eficacia; generando por el contrario obstáculos estructurales para la impartición de justicia.

Así pues, la impartición de la justicia cotidiana debe desempeñarse de tal forma que a lo largo de todas las etapas de un procedimiento se respeten los derechos humanos de las partes. Esto incluye el derecho a obtener una resolución en los tiempos y formas que marca la ley en un plazo razonable, lo que por regla general no sucede en los tribunales de nuestro país.

Por todo lo señalado hasta el momento, la justicia cotidiana debe ser considerada un tema prioritario; debido a que se relaciona con aspectos fundamentales como son el estado constitucional de derecho, el desempeño económico y el respeto a los derechos humanos. Si bien su importancia ya fue reconocida en el marco de los “Diálogos por la Justicia Cotidiana”, aún quedan áreas de oportunidad pendientes por resolverse y que únicamente fueron señalados dentro de dicho ejercicio.

Una de estas áreas de oportunidad tiene que ver con el uso, cada vez más frecuente, del juicio de amparo como una simple estrategia dilatoria y no como un juicio extraordinario para la defensa de los derechos humanos. Una práctica que, además de ser desleal y poco ética, genera consecuencias negativas en la impartición de justicia cotidiana (CIDE, 2016).

Si bien el factor cultural de la praxis de los abogados es fundamental para que exista este fenómeno, el diseño del procedimiento de amparo juega un papel importante; ya que los litigantes se comportan de manera oportunista gracias a que las normas permiten que se explote el procedimiento a su conveniencia. (Soto, Gherzi, y Ghibellini, 1986). Además de que la sustanciación del amparo es cada vez más lenta, lo que contribuye a exacerbar el impacto negativo que tiene esta práctica sobre la justicia cotidiana.

Ahora que hemos esbozado un panorama de la situación actual de la justicia cotidiana en nuestro país, en el siguiente apartado se analizarán los aspectos en los que se ha desempeñado negativamente el juicio de garantías y qué efectos negativos ha generado en esta forma de administración de justicia. Para ello, en el siguiente apartado se definirán algunos principios básicos del Análisis Económico del Derecho que servirán para acercarnos al fenómeno del uso del amparo como estrategia dilatoria.

Capítulo 2: Las Externalidades del Amparo y sus efectos en la Justicia Cotidiana.

En el marco de los “Diálogos por la Justicia Cotidiana” una de las nueve mesas de trabajo, denominada “Resolución del Fondo del Conflicto y Amparo”, tenía como punto focal determinar las razones por las cuales las sentencias de amparo, en la mayoría de los casos, resolvían primero las violaciones del proceso antes que el fondo. Este fenómeno es de vital importancia ya que priorizar la resolución del fondo por sobre la forma implica que los conflictos se resuelvan en un solo juicio constitucional (CIDE, 2016).

Sin embargo, los resultados presentados por esta mesa señalaron la existencia de otras problemáticas en relación al juicio de amparo y la justicia cotidiana: (i) existe un desconocimiento generalizado de la población acerca del juicio de amparo, (ii) la asesoría legal que se requiere para su interposición es muy especializada, (iii) se trata de un procedimiento de sustanciación muy compleja; y (iv) cada vez más el juicio de amparo es utilizado como una forma dilatar los procedimientos judiciales (CIDE, 2016), lo que violenta el derecho humano al acceso a la justicia dentro de un plazo razonable.

No solamente se determinaron estos fenómenos, sino que se señalaron algunas posibles causas de esta problemática. Entre las explicaciones que se señalaron se encontraba la falta de controles normativos en la Ley de Amparo; por ejemplo, la existencia de un tipo penal efectivo que imponga sanciones a quienes usen el juicio de garantías de forma frívola o que haya sido manifiestamente improcedente (CIDE, 2016).

Sin embargo, el ejercicio elaborado por el CIDE no contempla que actualmente si existe un tipo penal en el que se puede encuadrar el uso del amparo como estrategia dilatoria; siendo este el plasmado en el artículo 231 fracción II del Código Penal Federal, el cual señala a grandes rasgos que se impondrán penas de 2 a 6 años de cárcel e inhabilitación hasta por el mismo termino a quien haga uso de cualquier dilación ilegal.

A pesar de ello, el uso del amparo como una tercera instancia es una práctica común; lo que resulta contradictorio con el objetivo primordial del procedimiento de amparo; ya que es el medio de defensa que establece el Estado Mexicano para cumplir con su obligación de proporcionar a todos los ciudadanos un procedimiento sencillo, rápido y efectivo; en términos de lo establecido en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Campuzano, 2017).

Con el objetivo de fortalecer este recurso y para que se ajustara a las reformas del 1 de julio del 2011 se promulgó en el año 2013 una nueva Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución; misma que incluye nuevas figuras procesales como son el interés legítimo o el amparo colectivo. El objetivo de promulgar esta nueva ley fue el de ampliar el acceso y mejorar la eficiencia de la sustanciación del juicio de garantías para que a través de este se lograra el respeto y goce de los derechos humanos (Campuzano, 2017).

A pesar ello, el acceso a este procedimiento constitucional no se ha universalizado; por ejemplo, para las personas que viven en zonas rurales o alejadas de los grandes centros de población proseguir un procedimiento de amparo sigue siendo complicado. Esto se debe a que los Tribunales Federales se ubican, casi exclusivamente, en las ciudades más importantes del país; por lo que las personas de escasos recursos que viven en zonas alejadas a estas se ven imposibilitadas para solicitar un amparo por el alto costoso que esto les representa (Campuzano, 2017).

Además de la mala distribución geográfica de los Tribunales Federales, otro factor importante es el costo que implica el acceso a este tipo de procedimientos. Si bien no existen costas judiciales en el mismo, por su complejidad el juicio de amparo requiere de conocimientos especializados; de ahí que, la población que no cuenta con los recursos necesarios en cuanto al tiempo, dinero y asesoría jurídica pueden solventar su sustanciación (Zepeda, 2017).

Esto nos lleva a concluir que la nueva ley reglamentaria no tuvo el efecto deseado de ampliar el acceso al juicio de amparo, especialmente cuando se trata de los sectores más vulnerables de la población. Por el contrario, se ha mantenido una clara desigualdad procesal entre quienes tienen ventajas económicas y las personas con menos recursos; quienes por lo general terminan cediendo en la prosecución de los procedimientos de amparo (Zepeda, 2017).

Por su parte, tampoco se ha hecho más sencillo obtener la protección de la justicia federal. Muestra de lo anterior es que del universo de amparos indirectos que se presenta, la gran mayoría de ellos no llegan a obtener una resolución en donde se resuelve el fondo de la cuestión planteada, representando cerca de un 90% del universo de los casos planteados ante los juzgados federales (Zepeda, 2017).

Por lo que, a pesar de la promulgación de la nueva ley reglamentaria, el procedimiento de amparo sigue teniendo fallas estructurales que permite su uso como estrategia dilatoria; lo que a su vez genera efectos negativos para la justicia cotidiana. Muchos de estos efectos surgen gracias a que este uso indiscriminado del amparo ha causado una ineficiencia en el uso de los recursos y los resultados que se obtienen de los mismos.

En este sentido, para determinar y entender los efectos negativos que ha tenido esta práctica en el amparo se propone utilizar el enfoque teórico del Análisis Económico del Derecho (AED); ya que desde esta perspectiva se puede analizar la eficiencia actual del juicio de amparo, así los efectos negativos que esto tiene sobre la justicia cotidiana.

2.1 El Análisis Económico del Derecho y las Externalidades.

El Análisis Económico del Derecho (AED) es un enfoque teórico que nace en la década de los setentas del siglo XX gracias a los trabajos de autores como Ronald Coase, Richard A. Posner y Gary Becker quienes comenzaron a analizar los fenómenos jurídico y económicos como dos facetas de un mismo fenómeno. Este enfoque puede ser definido de forma simple, como el estudio y comprensión de los fenómenos jurídicos desde la

óptica de la ciencia económica utilizándola como una herramienta epistemológica (Doménech, 2014).

En este enfoque la economía aporta herramientas de análisis al derecho para poder entender algunos fenómenos y su posible solución. Esta aportación es sumamente valiosa ya que la economía intenta estudiar el comportamiento humano, tal como el derecho, pero tomando en cuenta elementos como la escasez, los costos y los beneficios. En pocas palabras busca encontrar como actúan los sujetos y cuáles serían las mejores decisiones en situaciones y contextos en los que no se pueden satisfacer todas las necesidades (Doménech, 2014).

Sin embargo, debemos tomar en consideración que el AED no se encuentra libre de críticas y detractores. En culturas jurídicas de tradición anglosajona se ha tendido a exagerar las bondades del modelo, al punto de que hay quienes consideran que puede utilizarse en contextos tan diversos como las relaciones de familia, las adicciones o la acción afirmativa; lo que se ha denominado peyorativamente como un “imperialismo de la ciencia económica” (Doménech, 2014).

Ahora bien, para hacer Análisis Económico del Derecho los fenómenos jurídicos pueden estudiarse desde dos perspectivas distintas: una positiva y una normativa. En el abordaje positivo se determinan los efectos de una norma en relación con la actuación de los sujetos involucrados; así como también los posibles efectos externos que puede generar en la sociedad. Así pues, en este tipo de estudios se busca determinar los efectos de una norma existente (Doménech, 2014).

Por su parte, la perspectiva normativa se mueve en el terreno del deber ser, su objetivo primordial es determinar cuáles son las decisiones que los agentes deberían tomar dadas las circunstancias en miras de maximizar la satisfacción de ciertas preferencias; buscando determinar los efectos que pueden tener estas en el bienestar social. Lo que distingue a esta perspectiva es que busca determinar cuál sería la mejor versión de una norma tomando en cuenta sus objetivos (Doménech, 2014).

Para hacer un análisis desde esta disciplina es conveniente desenvolver algunos de los conceptos trascendentales que se manejan en ella, como son: la racionalidad, la eficiencia, las normas en términos de precios y las externalidades. Conceptos que continuación se desarrollarán con el fin de saber su alcance y límites explicativos.

El primer concepto de importancia es el de racionalidad, mismo que presupone que los individuos toman decisiones basados en un cálculo costo-beneficio; mismo que es lógico y coherente con sus preferencias, las cuales son estables y consistentes a lo largo del tiempo (Doménech, 2014). Esto resulta ser bastante ilusorio y por ende ha sido ampliamente criticado por que dibuja una imagen de un agente económico perfecto (North, 1993).

En respuesta a críticas de este tipo, el modelo institucional ha redefinido el concepto tradicional de racionalidad y reconoce que se encuentra limitada frente al contexto institucional; el cual modula la actuación de los agentes desde dos frentes: (1) Predeterminando las motivaciones que los sujetos consideran válidas para sí mismos, y (2) reconoce la existencia de situaciones de incertidumbre gracias a la capacidad limitada de los sujetos para procesar información (North, 1993).

A pesar de estas críticas, la idea de que por su carácter racional los sujetos siempre buscan el mayor beneficio al menor costo explica en gran medida el fenómeno del uso del amparo como estrategia dilatoria, ya que es especialmente conveniente para alargar los procedimientos y ganar tiempo para evitar el cumplimiento de las obligaciones.

En cuanto a la eficiencia, resulta difícil definirla con precisión puesto que se ha abordado desde diversas perspectivas desde la ciencia económica. En este sentido el enfoque institucional aporta una concepción muy útil de la eficiencia considerándola como la búsqueda de una “maximización restringida”; lo que implica que, el equilibrio que se busca entre la oferta y la demanda debe tomar en consideración todas las limitantes posibles, sean de tipo cultural, institucional o social (Roemer, 1994).

La eficiencia entendida en este sentido es una herramienta de análisis bastante útil para determinar si la Ley de Amparo como institución puede generar un equilibrio eficiente entre la impartición de justicia y otros derechos fundamentales; en otras palabras, se trata de medir si esta norma contribuye al funcionamiento óptimo de los órganos judiciales encargados de su impartición de manera que puedan satisfacer la mayor cantidad de necesidades (Posner, 2011).

Ahora bien, uno de los supuestos trascendentales del AED es que considera que las reglas se entienden en clave de costos. Esto es lógico ya que actuar en contra de una norma implica la posibilidad de recibir sanciones económicas o punitivas que a la larga representan costos (Rodríguez, 2012). De ahí que se considera que a través de las normas se puede modificar el comportamiento de los sujetos racionales.

Por ejemplo, las normas de carácter penal pueden tener efectos disuasorios en la medida que los beneficios obtenidos de dicha conducta sean menores que los que se obtienen de actuar dentro del marco de la norma y si existe la probabilidad de ser aprehendido y condenado a una pena severa. Pero debemos considerar que la subjetividad modifica la percepción de los sujetos sobre el resultado de sus actos; por lo que existen quienes, por más severas que sean las sanciones resultan no ser aversos al riesgo (Becker, 2000).

Aun así, la regularidad con la que se cumplen las normas y sanciones influye en la incidencia de las conductas oportunistas, siendo estas las más comunes entre los sujetos que son aversos al riesgo. Estas conductas son básicamente toda forma de acción en la que el sujeto busca ganancias al margen de las reglas que establecen las instituciones; tal como lo hacen los litigantes que usan de forma desleal el amparo (Roemer, 1994).

Este tipo de conductas oportunistas genera costos adicionales, lo que se conoce en esta disciplina como una externalidad. Las externalidades son definidas como fallas del mercado en la que un agente genera un efecto favorable o desfavorable sobre el

bienestar, renta o producción de otro agente sin que el mercado o las instituciones permitan el pago del beneficio o daño causado por dicho agente (Mercado, 1994).

Ahora bien, según el Teorema de Coase los sujetos involucrados en la externalidad son quienes de forma más eficiente pueden corregir los efectos de una externalidad; esto siempre y cuando la titularidad de los derechos de propiedad se encuentre bien delimitada y los costos de transacción sean iguales a cero (Mercado, 1994). La segunda condición, de los costos de transacción es por demás imposible, ya que pocas veces se puede negociar sin costos.

Es por ello que para resolver las externalidades el derecho debe proponer soluciones de forma que los costos de transacción sean lo más cercano a cero, de forma que cualquier solución normativa se debe asemejar a la que el mercado mismo hubiera propiciado en ausencia de dichos costos. Esto ayudaría a llegar a la eficiencia y a una redistribución eficiente de los costos y beneficios generados por las externalidades (Mercado, 1994).

Hasta aquí se han definido someramente algunos de los elementos conceptuales y teóricos centrales del AED, los cuales como se puede ver resultan ser diametralmente distintos a la visión más arraigada de la ciencia Jurídica en nuestro país, A pesar de ello este modelo puede explicar los fenómenos referentes al abuso del juicio de amparo y sus efectos en la justicia cotidiana, los cuales se presentan en la siguiente sección.

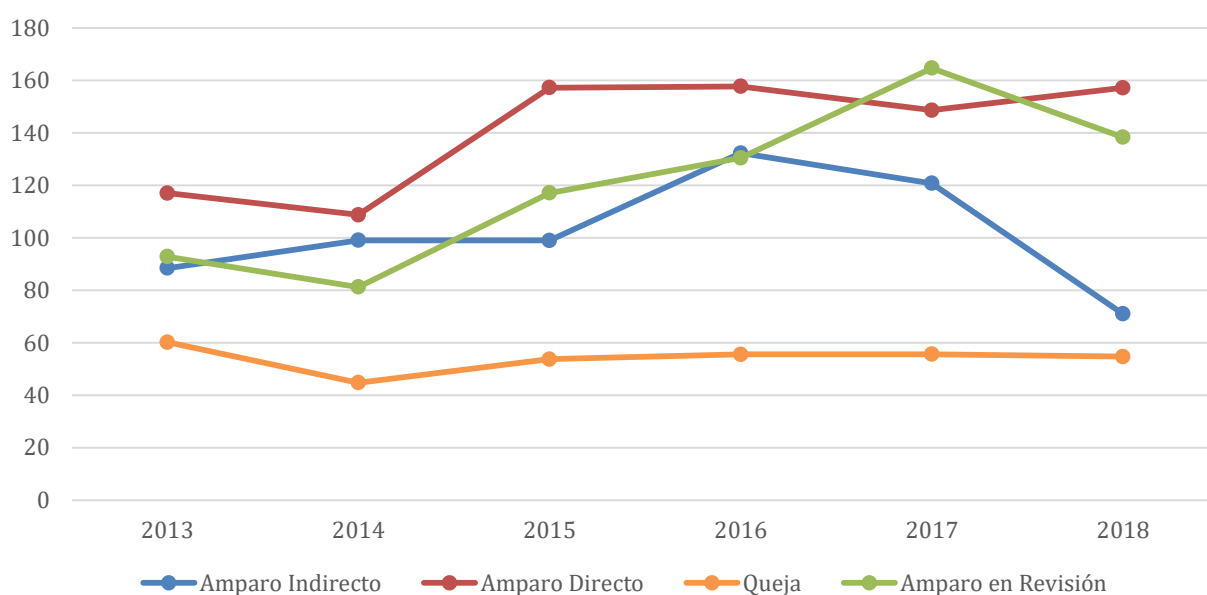
2.2 Las Externalidades del Juicio de Amparo

Como se señaló en la sección anterior, el AED se puede realizar de dos formas diferentes dependiendo del objetivo que se persiga: una positiva y otra normativa. A continuación, se hará un análisis de tipo positivo ya que lo que se intenta aquí es determinar y evidenciar las externalidades que genera el uso del amparo como estrategia dilatoria en la justicia cotidiana y como esta conducta es perfectamente posible de realizarse gracias al diseño procesal de la Ley de Amparo.

Una primera externalidad resulta del desperdicio de recursos judiciales en este tipo de procedimientos improcedentes, ya que la sustanciación de juicios de amparo implica costos. Estos recursos, como son los del tiempo, el capital humano y el capital físico, podrían invertirse de forma más eficiente en litigios que defiendan de forma efectiva los derechos de los ciudadanos; por lo que no sólo representa un desperdicio de recursos, sino que además por el costo de oportunidad resultan ser usados de forma ineficiente.

En cuanto a recursos escasos resulta importante hablar del tiempo, ya que el mismo es una de los más valiosos con los que se cuenta en la administración de justicia y es de los pocos que por su naturaleza no puede ser recuperado. En la Gráfica 2 se presenta el número de días que tardaron los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiado de Circuito del año 2013 al 2018 para llegar al dictado de la sentencia en los diversos procedimientos y recursos contemplados en la Ley de Amparo.

Gráfica 2: Media Nacional Duracion Amparos y Recursos



Fuente: Elaboración Propia con datos de la Dirección General de Estadística del Poder Judicial de la Federación (DGEJ, 2019a).

Como se puede observar a partir de la entrada en vigor de la nueva ley de amparo, los días que se tardaban los tribunales en dictar una sentencia definitiva en los

procedimientos de amparo directo, indirecto y en revisión fue en aumento. Sin embargo, cabe señalar que para el año 2018 se dio una reducción importante en la duración de los amparos indirectos, pasando de un promedio de más de 120 días a cerca de 70 para llegar al dictado de la resolución que puso fin al procedimiento; lo que es equivalente a una reducción de 50 días.

Esto se puede deber a que los Juzgados de Distrito tienen un mejor manejo de las nuevas causales de improcedencia y de sobreseimiento que aparecieron en la ley de amparo promulgada en 2013 o, en general, han logrado mejorar el manejo de la nueva norma. A pesar de que este cambio es positivo, no podemos dejar de lado la cuestión relativa al recurso de revisión, ya que por lo general los amparos indirectos vienen acompañados de la presentación de estos recursos.

En este sentido hay que destacar que, aunque también hubo una mejora en la celeridad de resolución de los amparos en revisión, aun resultan ser bastante tardados, siendo casi igual de lentos que los amparos directos, algo que sucedió en los últimos dos años que aparecen en la tabla. Esto se puede explicar, en parte, porque los Tribunales Colegiados son los que resuelven una gran cantidad de procedimientos del sistema de la ley de amparo, especialmente los amparos directos, los amparos en revisión y las quejas.

Por ello, se debe tener en consideración no solamente la duración de los amparos indirectos, sino que debemos añadirle la duración de las revisiones. Si sumamos el promedio de días que se tardaba en el año 2018 en resolver el juicio de amparo indirecto hasta la sentencia (71.03) y el promedio de días que se tarda en promedio en resolver un recurso de revisión en el mismo año (138.35) tenemos que la duración total para la obtención de una resolución definitiva de amparo durante el año 2018 fue de 209.38 días, o lo que es equivalente a cerca de siete meses (DGEJ, 2019a).

Además, hay que tener en cuenta en este aspecto que los días que aparecen en este indicador son un promedio, lo que significa que toma en consideración tanto asuntos que terminaron en una sentencia de amparo, como aquellos que terminaron mediante un

sobreseimiento; lo cual es lógico que suceda antes ya que no se estudia el fondo del asunto, por lo que este promedio podría ser mayor si se hiciera una distinción entre sentencias.

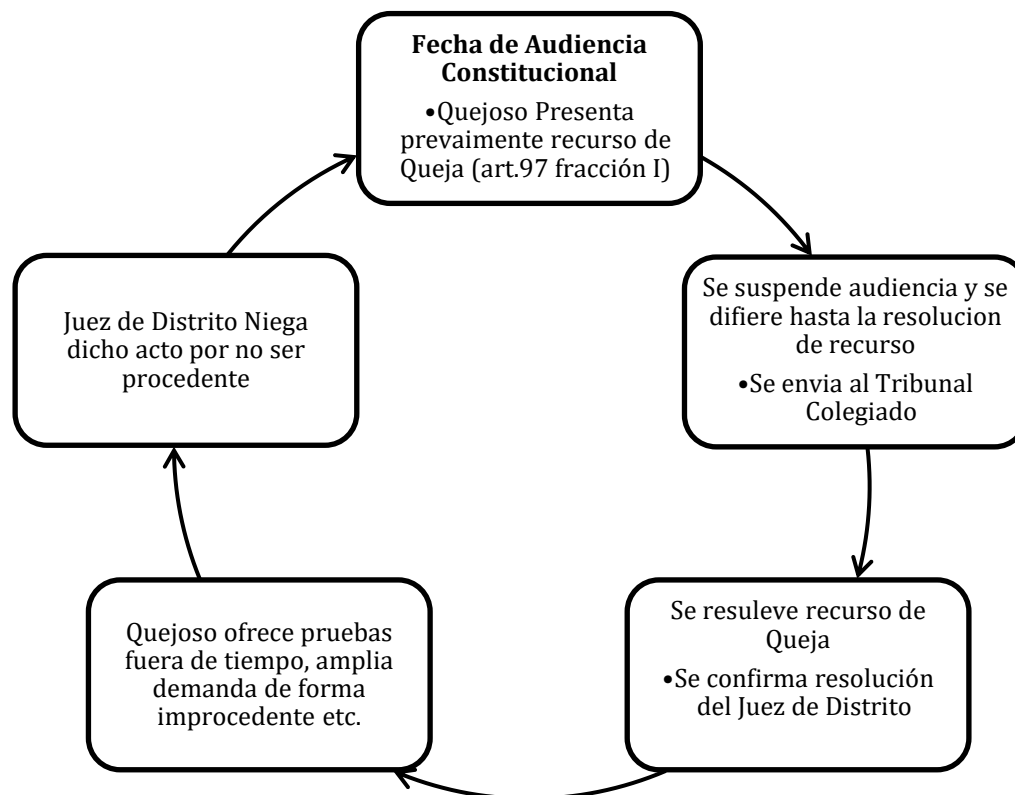
Hay que aclarar que los datos que aparecen en la Gráfica 2 incluyen no sólo amparos en materias relacionadas con la justicia cotidiana, sino que se trata de un promedio relativo al universo de juicios de amparo; es decir que incluye procedimientos de todas las materias en las que procede el amparo, incluyendo la penal. Esto es porque no existen en la Dirección de Estadística Judicial del Poder Judicial de la Federación datos diferenciados por materia.

Pero a pesar de ello, si consideramos que, la única de las cuatro materias en las que se dividen los juzgados de distrito que no encaja dentro de la definición de justicia cotidiana es la penal; aún podemos tomar esta información como una muestra de la duración de los procedimientos de amparo, aunque con cautela.

Ahora bien, una de las razones por las cuales existe este tipo de problemas, se debe a la conducta de las partes en el procedimiento. Y es que en muchas ocasiones el manejo desleal de los recursos por parte de los litigantes es lo que evita que se celebre con prontitud la audiencia constitucional; buscando con ello que la suspensión del procedimiento dilate los procesos de primera instancia de los que derivan estos juicios de amparo.

En la Figura 1 se presenta un ejemplo de una estrategia en la cual se usa el recurso de queja para que el Juzgado de Distrito se vea imposibilitado legalmente para celebrar la audiencia constitucional. Para ello, el quejoso promueve antes de la audiencia constitucional actos procesales, como pueden ser la ampliación de la demanda o el ofrecimiento de pruebas o cualquier acto de los impugnables mediante dicho recurso, pero de forma que estos no pueden ser admitidos por el juzgado por presentarse fuera de tiempo.

Figura 1: Diagrama del Uso Desleal del Recurso de Queja.



Fuente: Elaboración Propia con a partir de la Ley de Amparo

Una vez llegada la fecha de la audiencia constitucional, el quejoso presenta su recurso de queja en contra de la resolución emitida por el Juzgado de Distrito, de forma que este se ve impedido para celebrar la audiencia constitucional, ya que debe suspender el procedimiento y remitir los autos a la vista del Tribunal Colegiado para la resolución del recurso.

Mientras la queja se encuentra resolviéndose en el Tribunal Colegiado en turno, la audiencia constitucional se difiere constantemente hasta que se resuelve el mismo. Una vez que queda resuelto, confirmando invariablemente la decisión del Juez de Distrito, el quejoso tiene carta abierta para repetir dicha estrategia y de esa manera diferir la celebración de la audiencia constitucional las veces que se le antoje; dejando a su arbitrio la duración del juicio de amparo indirecto.

Esta estrategia resulta ser una práctica muy común entre quienes emplean el juicio de amparo indirecto como una estrategia dilatoria, ya que les permite ampliar de forma indefinida su duración y así dejar suspendidos los procedimientos de primera instancia hasta que les plazca; dejando en completo estado de incertidumbre jurídica a los terceros interesados que pretenden la continuación de dichos juicios ordinarios.

Además de esto existe, una duplicidad innecesaria de recursos, lo que en otros procedimientos no existe. Por ejemplo, en materia mercantil, la revocación y la reposición son substanciados y resueltos por el mismo órgano jurisdiccional que emitió el auto; mientras que la apelación, por la trascendencia de los actos que regula, es resuelta por un órgano jurisdiccional de mayor jerarquía. La revisión y la queja, por el contrario, son casi lo mismo.

Ambos son resueltos por una autoridad jurisdiccional superior y son pocos los elementos de sustanciación que cambian en uno y en otro. Es decir, que los pasos para llegar a la resolución son los mismos. El único caso de excepción es la revisión del amparo directo, pero por su naturaleza no debería ser siquiera considerado un recurso en strictu sensu, pues no es apto para cambiar el resultado de la litis.

Esta sería la primera de las externalidades negativas que actualmente produce el juicio de amparo, ya que en general el manejo del tiempo en los procedimientos de Amparo es ineficiente; lo que representa un costo de oportunidad a las partes involucradas. Costos que, como se ha señalado, se distribuyen asimétricamente y favorecen a quienes más recursos tienen en detrimento de los que se encuentran en estado más vulnerable (Zepeda, 2017).

Esta externalidad juega de dos formas distintas, la primera es directa y consiste en el alto costo que representa la obtención de una sentencia de amparo y que, por tanto, no permite que la mayoría de las personas acceda a este juicio constitucional. La segunda forma es indirecta y se da en los juicios de amparo indirecto gracias a la suspensión del acto reclamado, ya que el amparo se ha transformado de facto en una “tramitología de la

suspensión” (Zepeda, 2017) que termina por dilatar y encarecer los juicios de primera instancia, incluyendo los de justicia cotidiana.

Pero existe también la fianza que se requiere al quejoso para que surta efectos la suspensión, un mecanismo que podría servir para resarcir los daños de esta externalidad. Sin embargo, esta fianza dista mucho de ser compensación real por el tiempo perdido en la tramitación del juicio constitucional; y además permite que quien se encuentra en una posición de ventaja económica pueda solventar dicho costo sin mayor trascendencia.

Esto se debe a dos circunstancias: La primera es que la cuantía de esta fianza se fija con una perspectiva muy positiva por parte del órgano jurisdiccional en relación a la duración del juicio. La segunda es que para el cobro de esta fianza se requiere la interposición de un incidente que representa costos adicionales de tiempo y dinero; además de que, si el tercer interesado no interpone dicha incidencia por cualquier circunstancia, el quejoso puede solicitar la devolución de la fianza a su favor.

Aunado a ello, en muchas ocasiones los juzgados de primera instancia se niegan a ejecutar sus resoluciones, aun cuando el quejoso no haya exhibido la fianza en el término que establece la ley; ya que existe la posibilidad de que en cualquier momento el quejoso exhiba la misma. Por ello estas autoridades se ven “amedrentadas” y prefieren no llevar a cabo ninguna forma de ejecución que implique alterar la materia del juicio constitucional, a pesar de encontrarse facultados para ello.

Pero no sólo los ciudadanos se ven afectados por la ineficiencia del juicio de amparo, sino que también el propio Poder Judicial de la Federación resiente estas externalidades; y es que su uso como estrategia dilatoria ha propiciado la existencia de un exceso de causas. Como muestra de lo anterior en la Tabla 3 se muestra el índice de congestión de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito en los últimos tres años estadísticos.

Tabla 3: Índice de Congestión de Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados durante el periodo 2016-2018 en diversos circuitos, y promedio nacional.

Estado (Circuito)	Juzgados de Distrito			Tribunales Colegiados		
Años	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Ciudad de México (1°)	1.17	0.97	1.15	1.28	1.27	1.21
Jalisco (3°)	1.18	1.16	1.18	1.58	1.54	1.31
Veracruz (7°)	1.19	1.23	1.18	1.49	1.48	1.43
Sinaloa (12°)	1.25	1.24	1.24	1.33	1.60	1.48
Zacatecas (23°)	1.19	1.26	1.31	2.17	1.70	2.31
Tlaxcala (28°)	1.26	1.23	1.23	1.81	1.67	1.58
Aguascalientes (30°)	1.12	1.11	1.12	1.34	1.82	1.09
Media Nacional	1.21	1.14	1.16	1.46	1.50	1.36

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Estadística del Poder Judicial de la Federación (DGEJ, 2019a).

Como se observa, los tribunales federales constantemente se encuentran saturados y con rezago laboral. Especialmente los Tribunales Colegiados de Circuito son los que cuentan con un índice mayor de congestión laboral al compararlos con los Juzgados de Distrito; llegando incluso a tener un índice de 2.31, como en el caso del Zacatecas, el más alto de todos los datos seleccionados.

La congestión laboral es uno de los factores que llevó a que todos los órganos del Poder Judicial Federal obtuvieran un porcentaje de resolución equivalente al 78.4%, porcentaje que si bien puede parecer optimo, en realidad dista de ser un satisfactorio para cualquier sistema de impartición de justicia (INEGI 2018b). Por tanto, este es otro de los efectos adversos que podemos considerar como una externalidad negativa causada por el uso desleal del amparo.

Sin embargo, es importante matizar ciertas cuestiones en relación con este dato estadístico. Primero que nada, en el caso de los Juzgados de Distrito, estos no funcionan

exclusivamente como órganos de amparo, también conocen de procedimientos de primera instancia federal. Pero lo cierto es que estos representan un reducido número de las causas que conoce, ya que según el INEGI (2018b) el 90.1% de los casos sometidos antes estos tribunales fueron amparos indirectos.

Por su parte los Tribunales Colegiados funcionan de forma casi exclusiva como órganos de amparo, pero su carga laboral se distribuye entre los amparos directos y los recursos propios del juicio constitucional. De los asuntos ingresados a los Tribunales Colegiados de Circuito durante el 2017 un 47.4% de estos fueron amparos directos, un 25.8% fueron amparos en revisión, mientras que un 14.1% de los ingresos fueron recursos de Queja, lo que equivale a un 87.3% de los asuntos que se resuelven en dichos tribunales (INEGI, 2018b).

A pesar de que la mayoría del trabajo de estos juzgados sea en materia de amparo, aun no podemos concluir que necesariamente este fenómeno tiene que ver con el juicio de amparo. Y es que pueden existir una multiplicidad de razones para que un sistema judicial tenga una sobresaturación de expedientes, por ejemplo; una mala administración interna, la falta de capital humano, una deficiente infraestructura o la falta de capital físico (Ramírez, 2011).

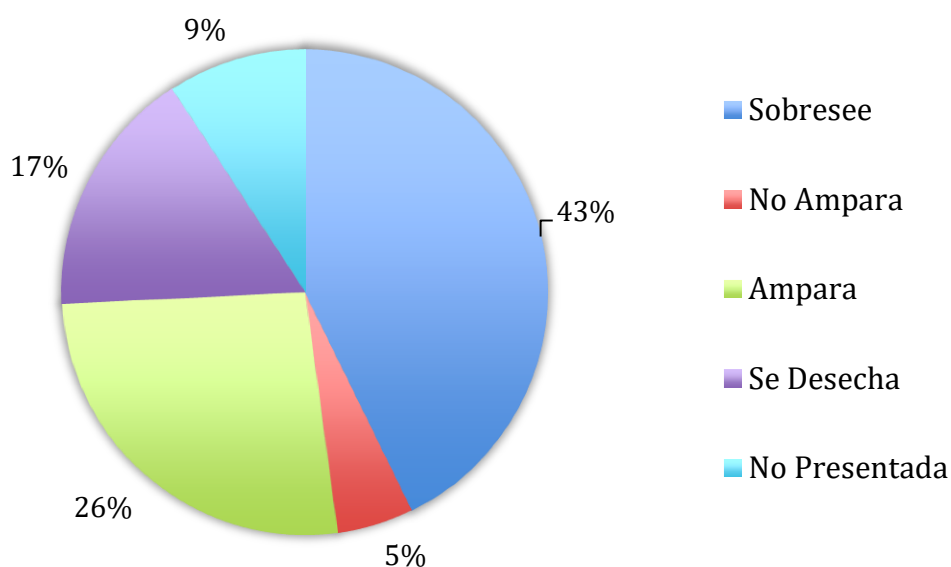
A pesar de ellos, si tomamos en consideración el tiempo que se tarda en resolver los juicios de amparo, la cantidad que estos representan en la carga de trabajo de los tribunales federales, así como lo señalado en el marco de los “Diálogos por la Justicia Cotidiana”, podemos concluir válidamente que una de las causas de la congestión y bajo rendimiento de los juzgados federales es la interposición excesiva de demandas de amparo en contra de autoridades jurisdiccionales como forma de dilación procesal. Esto no solamente en relación con la justicia cotidiana, sino en todas las materias.

Esta externalidad sería tolerable si las sentencias de amparo generaran beneficios más valiosos para la sociedad que los costos que implica obtener estas resoluciones. Así pues, la legislación de amparo sería eficiente si, a pesar de los altos costos de tiempo, dinero y

recursos que implica su operación, los resultados se tradujera en una restitución de los derechos humanos de los quejosos; de forma que se llegue a un punto de equilibrio entre costos de operación y resultados (Ramírez, 2011).

Para determinar esto en la Gráfica 3 se muestra el sentido en que se resuelve el total de las demandas de amparo indirecto presentadas ante los Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de Circuito en el año 2018. Llama la atención que solamente en un 26% de estos juicios se obtuvo una sentencia en la que se le otorga el amparo y protección de la justicia federal al quejoso, ya sea de forma total o parcial.

Gráfica 3: Resultados Amparos Indirectos 2018

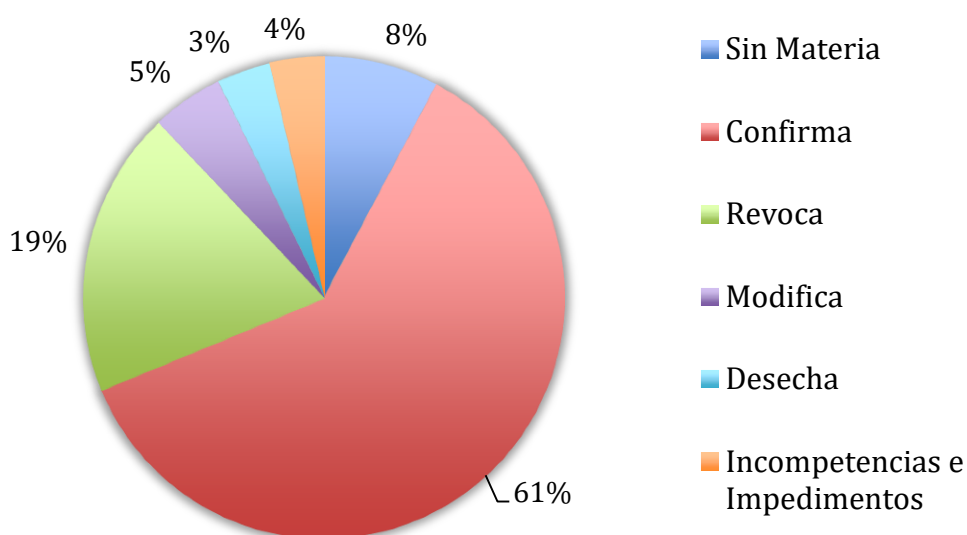


Fuente: Elaboración Propia con datos del Informe Estadístico 2018 de la SCJN hecho por la Dirección General de Estadística del Poder Judicial de la Federación (DGEJ, 2019b).

Del mismo modo hay que tomar en consideración el alto porcentaje de amparos en los que se dictó una sentencia de sobreseimiento, situación que resulta coherente si tomamos en consideración que la Nueva Ley de Amparo promulgada en 2013 contiene una amplia gama de causales de improcedencia, un total de 23, todas las cuales pueden ser causales de sobreseimiento; lo que aumenta las probabilidades de que se dicte una sentencia en este sentido.

Sin embargo, es importante determinar si estos porcentajes se modifican o se mantienen en relación con el recurso de revisión; ya que por su conducto se pueden modificar las sentencias de amparo. En la Gráfica 4, elaborada con los mismos datos del informe estadístico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se muestran los resultados de los recursos de revisión en el año 2018.

Grafica 4: Resultados Recursos de Revisión 2018



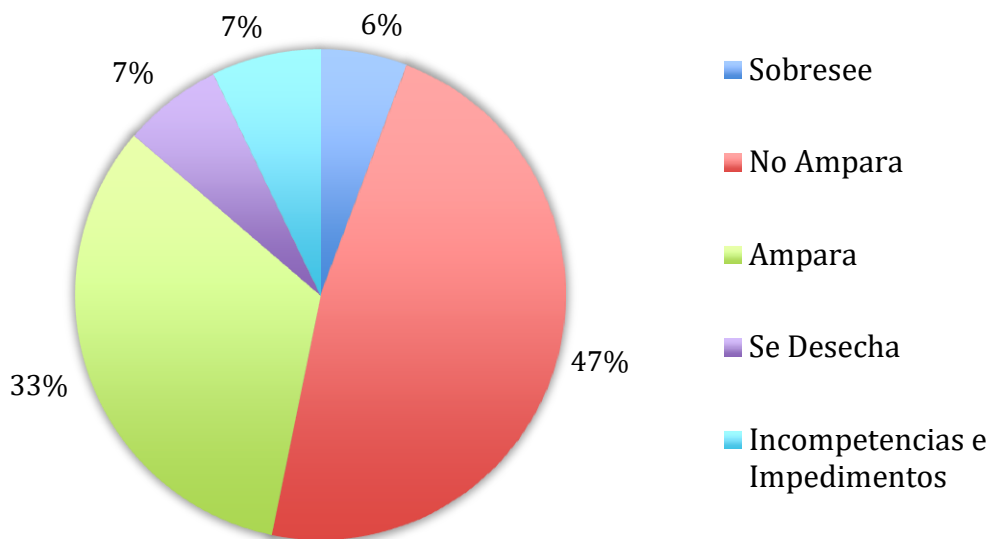
Fuente: Elaboración Propia con datos del Informe Estadístico 2018 de la SCJN hecho por la Dirección General de Estadística del Poder Judicial de la Federación (DGEJ, 2019b).

La tendencia es clara: en su mayoría las sentencias de amparo se confirman; siendo la reducida cantidad de 19% los recursos de revisión que logran cambiar la determinación del inferior. Aunado a ello puede que la modificación no sea realmente sustancial o que sea un cambio a favor del quejoso, por lo que este impacto no se puede determinar con precisión. Por su parte un 13% de los recursos de revisión no terminan en sentencia, puesto que son declarados sin materia o se desechan.

Ahora bien, en el caso de los juicios de amparo directo la estadística es distinta, ya que aumenta bastante el porcentaje de juicios que terminan con una sentencia en la que se

niega el amparo al quejoso, y se reduce drásticamente el porcentaje de demandas que terminan con alguna resolución distinta a la sentencia. Esta tendencia se plasma en la Gráfica 4 elaborada a partir del mismo informe estadístico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Gráfica 5: Resultados Amparos Directos 2018



Fuente: Elaboración Propia con datos del Informe Estadístico 2018 de la SCJN hecho por la Dirección General de Estadística del Poder Judicial de la Federación (DGEJ, 2019b).

Si sumamos los resultados de todos estos amparos tenemos que: en el 28% de los casos se dictó un fallo protector, en el 17% de ellos se negó el amparo y protección de la justicia federal, en el 31% se sobreseyó el juicio y en el restante 20% se deseó la demanda o se tuvo por no interpuesta (DGEJ, 2019b). Así pues, en cerca del 48% de los juicios de amparo se suspendió la prosecución de algún procedimiento judicial durante su sustanciación sin que se hubiera obtenido una sentencia restitutoria de derechos humanos.

Así pues, del universo de juicios de amparo que se interponen año con año ante los tribunales federales, una cantidad importante funcionan únicamente como una suspensión para dilatar la impartición y ejecución de procedimientos pertenecientes al

ramo de la justicia cotidiana; siendo una minoría de estos los que realmente contribuyen a la defensa de los derechos humanos en nuestro país. De ahí que no existe un punto de equilibrio entre los costos y los beneficios que se obtienen del uso actual del juicio de amparo.

A pesar de esto, cabe señalar que este análisis parte de la idea de que las sentencias de amparo que se otorgan realmente están contribuyendo a una mejora en el goce de los derechos de los ciudadanos. Medir el impacto de las sentencias de amparo sería un elemento clave para determinar con mayor detalle si realmente el sistema está contribuyendo a generar bienestar en la sociedad; algo que por desgracia es un ejercicio no realizado en nuestro país.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que la ley de amparo permite el uso cada vez más extendido del amparo como una mera estrategia dilatoria, lo que tiene un efecto perverso sobre la administración de justicia cotidiana en nuestro país. Para revertir esta situación debemos preguntarnos ¿Qué estrategias se podrían usar para reducir las externalidades que genera el juicio de amparo en la Justicia cotidiana? Así pues, en la siguiente sección se abordarán algunas medidas que podrían ayudar a mitigar esta situación.

Capítulo 3: Un Amparo más Eficiente para una mejor Justicia cotidiana

Como se señaló en el capítulo anterior, el amparo resulta ineficiente desde la perspectiva de la maximización restringida, ya que no existe un punto de equilibrio entre los costos de su operación y los beneficios que genera. Siendo esta ineficiencia la causa de diversas externalidades negativas que impactan directamente en la administración de la justicia cotidiana.

Si bien existen otros ámbitos en los que el amparo no se desempeña de forma óptima, esto se debe a una falta de recursos, humanos y tecnológicos o de su distribución inequitativa. Por ejemplo, en el caso de la falta de acceso de personas de escasos recursos la mejor estrategia sería aumentar el número de juzgados y, al mismo tiempo, dotarlos de más y mejor personal. Esto ayudaría a ampliar el acceso generalizado para la población (Ramírez, 2011).

Otras estrategias que se han propuesto son de tipo organizacional, y se centran en la mejora de los procesos administrativos internos de los juzgados. Por ejemplo, establecer la figura de un administrador que se encargue de las cuestiones logísticas de un tribunal como la compra de recursos físicos y la administración de los recursos humanos ayudaría a que los juzgadores se centraran exclusivamente en las actividades adjudicativas (Ramírez, 2011).

En el caso de esta perspectiva organizacional, el Consejo de la Judicatura ya absorbe gran cantidad de las funciones administrativas de los tribunales federales, por lo que no tendría sentido introducir figuras como las del administrador. Aunque no se debe descartar por completo este enfoque, ya que propuestas como la de una central de notificación ayudarían a agilizar la comunicación con las partes, algo que absorbe una cantidad considerable de tiempo y recursos humanos.

Un ejemplo a señalar que usa la tecnología para mejorar la organización es el caso del sistema de inteligencia artificial denominado Prometea desarrollado en Colombia en

relación con la acción de tutela, equivalente al juicio de amparo mexicano. Según sus creadores este sistema informático tiene la capacidad de analizar los elementos de las acciones constitucionales que ingresen al poder judicial y determinar que tutelas son urgentes o prioritarias, con lo cual los tribunales pueden concentrarse en estos casos (Rivadeneira, 2019).

Este sistema aún se encuentra en una etapa experimental por lo que hasta el momento no se encuentra probada la eficiencia de esta inteligencia artificial. Este esfuerzo definitivamente puede ayudar mucho a descongestionar a los tribunales federales, permitiéndole concentrarse en causas prioritarias; pero poco cambiaría la situación relativa al uso desleal del juicio de amparo.

Por ello, en el caso de los fenómenos aquí estudiados, estas medidas sólo aumentarían los costos de producción o en su defecto permitirían que más personas pudieran hacer uso desleal del juicio constitucional. Es decir que la idea de facilitar el acceso al juicio de amparo puede tener un efecto opuesto, por lo que independientemente de su implementación se debe reformar el procedimiento para evitar este tipo de conductas.

Un tipo diferente de propuestas para el mejoramiento de los procedimientos judiciales se enfoca en las normas procesales y en cómo su diseño puede ayudar a la eficiencia judicial. Este enfoque tiene como ventaja que, en un principio, no requiere de un aumento de los costos operativos o de transacción, y además podría atenuar los efectos de las externalidades negativas que ya se han señalado.

El presente capítulo se enfocará únicamente en la estrategia normativa, señalando algunas de las propuestas que ayudarían a tener un juicio de amparo más eficiente y que reduzca la incidencia de las externalidades. Esto ya que la larga duración de la sustanciación del procedimiento de amparo y su uso oportunista por parte de los litigantes, ocurre gracias a que existen errores en el diseño de la ley reglamentaria..

En el siguiente apartado se expondrán algunas reformas que se han implementado en otras latitudes con el fin de mejorar el desempeño de los procesos relativos a la justicia cotidiana. Estos ejemplos pueden dar una idea de cómo mejorar esta forma de impartición de justicia y otro tipo de procedimientos como el juicio de amparo.

3.1. Reformas a la Justicia Cotidiana en Otros Países.

Primero que nada, es necesario aclarar que el concepto de justicia cotidiana se acuñó desde la academia mexicana, por lo que en otros países el concepto más cercano que encontramos es el de justicia civil. Este concepto abarca a todos los procesos judiciales distintos del procedimiento punitivo como ya se definió en el primer capítulo cuando se analizaba el informe emitido por el WJP.

Ahora bien, en un estudio de econometría llevado a cabo por la Dirección General de asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, se analizó el impacto positivo que tuvo para su economía las políticas públicas implementadas por cuatro países en relación con la eficiencia de la impartición de justicia civil. Los países que fueron analizados en el estudio fueron Grecia, Italia, Portugal y España; estados los cuales habían pasado por fuertes crisis de deuda pública cerca del año 2004 (Lorenzani & Lucidi, 2014).

De estos casos destacan los de Portugal y España por la forma en la que buscaron palear el problema de la mala administración de justicia, además de que, por su tradición jurídica, existen importantes similitudes entre su sistema jurídico y el nuestro. En el caso de Portugal se realizó mediante la implementación de reformas al Código de Procedimientos Civiles que entró en vigor a partir de septiembre del año 2013 (Saúde Fernandes, 2013). Estas reformas introdujeron una serie de cambios siendo los más importantes los siguientes:

- (a) La posibilidad de solicitar medidas cautelares sin el ejercicio de una acción principal.
- (b) La introducción de restricciones en relación con la intervención de terceros ajenos al procedimiento mediante incidentes.

- (c) Períodos más cortos y limitados para el ofrecimiento de pruebas.
- (d) La implementación de un solo procedimiento, eliminando las diferencias entre ordinario, sumario y sumarísimo.
- (e) El establecimiento de una audiencia previa para conciliación y delimitación de la litis.
- (f) Una nueva forma para la sustanciación de la audiencia de juicio y fortalecimiento del tribunal de segunda instancia en relación con el análisis de los hechos.
- (g) Reformas al procedimiento ejecutivo que aceleran su substanciación.
- (h) Reorganización de procedimientos especiales.

En el caso de España sus reformas comenzaron con la Ley 37/2011 denominada como “Medidas de Agilización Procesal” la cual reforma diversas disposiciones de los códigos procesales en materias civil y el contencioso administrativo (BOE, 2011). Sin embargo, resulta controversial la promulgación de una reforma posterior contenida en la Ley 10/2012; en esta se establecen impuestos para el ámbito de la administración de justicia. Estas contribuciones van desde los €150 euros por la presentación de una demanda en la vía oral, hasta €1,200 euros por la interposición de un recurso de casación y violaciones procesales (BOE, 2012).

Este resulta ser un caso extremo y anómalo, tanto así que esta ley fue declarada como inconstitucional por el Tribunal Constitucional Español mediante sentencia de fecha 21 de julio del 2016; dictada dentro de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 109 diputados del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Aunque la sentencia no declara la inconstitucionalidad de las tasas por ser contrarias al derecho humano de acceso a la justicia como parecería lógico, sino que las calificó de desproporcionadas (Cordón Moreno, 2016).

No solamente en los países de la tradición del derecho continental se han reformado los procedimientos judiciales para mejorar su eficiencia, en los países del mundo anglosajón también se han realizado intentos de dar celeridad este tipo de procedimientos. En el

marco del derecho común el equivalente a la justicia cotidiana o a la justicia civil sería una rama del derecho denominada civil justice.

De acuerdo con el Poder Judicial de Inglaterra y Gales (Courts and Tribunals Judiciary, 2018) el sistema de justicia civil es aquel en el que se incluyen a todas las instituciones, procesos, judiciales o incluso extrajudiciales que contribuyen a la resolución de disputas entre civiles. Dicho sistema tiene por objetivo que los ciudadanos logren la satisfacción de sus derechos o la solución de conflictos entre particulares que por lo general tienen como trasfondo la reparación de un daño o el pago de una obligación pecuniaria.

En los países de tradición anglosajona la justicia civil ha sido objeto constante de reforma. Un claro ejemplo de ello se dio en los Estados Unidos con la Civil Justice Reform Act de 1990, la cual establece un sistema integral de monitoreo en relación con las causas civiles seguidas ante los tribunales federales. Este sistema requiere que el Director de la Oficina Administrativa de las Cortes de Estados Unidos realice un reporte bimestral de los casos pendientes de resolución (United States Courts, 2017).

En su reporte, el Director de la Oficina debe incluir los asuntos que estén pendientes de resolución por más de seis meses; como por ejemplo en los casos de declaratorias de quiebra o apelaciones de seguridad social, en todos los demás casos estos se incluyen en el reporte si tienen una dilación mayor a tres años. El objetivo de esta reforma es darle celeridad y desahogo al sistema, incentivando a los tribunales para que se enfoquen en los casos que tengan mayor retraso y reducir con ello los costos del litigio civil (United States Courts, 2017).

Este tipo de reformas tienen por objetivo mejorar la organización de los tribunales, y si bien el Poder Judicial de la Federación tiene un departamento dedicado a la estadística judicial, pocas veces los resultados se usan para generar políticas que se traduzcan en mejoras tangibles del servicio judicial. En el caso de los poderes judiciales locales es mucho más alarmante; por ejemplo, en Jalisco no hay siquiera un sistema de información en materia de estadística judicial.

Existe un común denominador en las reformas antes señaladas, y es que todas buscan alguno de dos objetivos: (1) descongestionar y agilizar los procedimientos de manera que estos sean de una sustanciación más sencilla y ágil; o (2) se logre desincentivar el uso de los tribunales para cualquier forma de controversia, como es el caso de fortalecer los MASC y la implementación de cuotas para la administración de justicia.

Tomando en cuenta los objetivos de estas reformas podremos analizar diversas propuestas que ayudarían a hacer mucho más eficiente el juicio de amparo. En el siguiente apartado se estudian tres propuestas encaminadas a agilizar la tramitación del juicio de amparo y una enfocada en la reducción de los índices de litigiosidad en este procedimiento.

3.2. Algunas Propuestas de Mejora al Juicio de Amparo.

Como se señaló en el apartado anterior, las reformas normativas deben abordar el problema de las externalidades del amparo desde dos frentes: el primero relacionado con el diseño del proceso, que tiene por objetivo que sean sencillos y se resuelvan dentro de un plazo razonable; y el segundo tiene como objetivo reducir los niveles de litigiosidad en materia de amparo, específicamente aquellos que realmente no tengan por objetivo la obtención de la protección constitucional.

En relación con el primero de estos frentes, existen muchas formas de afrontar el problema siendo unas más drásticas que otras en cuanto a los cambios que se deben dar en sistema jurídico mexicano. Las tres posibles que se identifican son: (1) la eliminación del amparo casación y la implementación de un recurso autónomo, (2) la implementación de la oralidad en los juicios de amparo y (3) la reforma a los recursos de dicha ley.

La primera de estas propuestas es precisamente la más drástica, ya que implica eliminar las posibilidades de impugnar, a través del juicio de amparo, actos y resoluciones emanados de los tribunales. De esta forma el juicio de garantías queda reservado para

cuestiones relativas a derechos fundamentales y se dejan de lado las cuestiones de legalidad para un recurso diverso. Esto ayudaría a desahogar la carga de trabajo de los Tribunales Federales de amparo.

Es importante señalar que el amparo casación surgió como una necesidad natural y no fue parte de un diseño normativo bien delimitado. De hecho, durante un tiempo coexistió con la casación establecida en algunas legislaciones como el Código Adjetivo en materia Civil con aplicación para el Distrito Federal y el Territorio de la Baja California del 13 de agosto de 1872 y el Código de Procedimientos Federal del 6 de octubre de 1897 (Martínez y Caballero, 2009).

Sin embargo, y aunque se considera por lo general que la casación fue un fracaso en nuestro país, esta se encuentra establecida en países con tradiciones jurídicas similares a la nuestra como Francia, España, Guatemala, Venezuela, Colombia y Uruguay (Martínez y Caballero, 2009). De ahí que el posible fracaso del recurso de casación en nuestro país pudo deberse precisamente a que coexistió con el amparo casación.

Parte del debate en esta propuesta es si se debe dejar el recurso de casación en manos de los tribunales locales o los de la federación. Para algunos dejar en manos de los tribunales locales este recurso sería más un retroceso que un avance, ya que no existe confianza en las autoridades locales como parte de nuestra idiosincrasia (Serna, 2017); sin embargo, dejarlo en manos de los tribunales federales sería alimentar esta desconfianza y retrasar el desarrollo de los poderes judiciales locales.

Independientemente del nivel en que se empotren, los tribunales de casación deberían resolver única y exclusivamente cuestiones de legalidad y a través de un recurso y no de un juicio nuevo que implique nuevos recursos que alarguen de forma excesiva su resolución. En otras palabras, debe tratarse de un recurso sencillo, expedito y definitivo para las cuestiones de legalidad y sólo cuando realmente se controvierta una cuestión relativa a derechos fundamentales, distintos a los del debido proceso, se pueda interponer un amparo directo.

Ahora bien, esta modificación puede resultar muy radical ya que requeriría de muchos cambios estructurales y lucharía contra un status quo fuertemente arraigado en nuestra tradición jurídica. En este sentido existen propuestas menos arriesgadas que podrían tener efectos positivos en la eficiencia del juicio de amparo, entre ellas resulta atractivo el establecimiento de la oralidad; ya que esta tiene la ventaja de concentrar las etapas procesales y darles la mayor celeridad posible para descongestionar a los tribunales (Ramírez, 2011).

Sin embargo, este cambio tiene sus desventajas ya que requiere de un aumento en el capital humano, material y tecnológico, lo que hace aumentar los presupuestos de justicia. Esto ha resultado especialmente engorroso en los Juzgados Orales en Materia Mercantil en donde, además de tener las grabaciones de las audiencias, conservan una copia fiel por escrito de todo lo señalado en dichas audiencias, ya que esto facilita su impugnación por parte de los litigantes, algo que muy probablemente suceda en el caso del amparo.

Si bien no se niega que existan ventajas de concentración de etapas en la oralidad también hay que señalar que, en el caso del amparo indirecto, si bien es preponderantemente escrito, la substanciación de las etapas de desahogo de pruebas y alegatos es de forma oral en una sola audiencia. Algo que si afecta su sustanciación muchas veces son los recursos, que dilatan el desahogo de la audiencia constitucional mientras se encuentren sub júdice.

De ahí que otra de las propuestas que aquí se presenta es la introducción de recursos de tramitación preventiva, que no paralicen el procedimiento y permitan impugnar todas las ilegalidades que se pudieran haber cometido a lo largo del amparo indirecto. Un ejemplo de este tipo de recursos es la apelación preventiva del Código de Comercio que se interpone contra los autos que causen un agravio al recurrente pero que, por su naturaleza pueden ser estudiados de forma conjunta con los agravios que pueda generar la sentencia definitiva (Primera Sala Civil, 2012).

Este diseño es un ejemplo bastante claro de cómo se pueden implementar recursos judiciales para garantizar el derecho al recurso judicial efectivo y al mismo tiempo congeniar con la eficiencia en la administración de justicia. En el caso del amparo esto es importante, ya que existen dos recursos que suspenden el procedimiento. La introducción de una modalidad de tramitación conjunta abonaría mucho a reducir los tiempos para la resolución de los juicios.

La desventaja que esta propuesta presenta es que, si de por sí los recursos en el juicio de amparo ya son excesivamente técnicos, este cambio los tornaría aún más complejos y confusos. De ahí que lo ideal sería no sólo introducir esta forma de impugnación sino, además reducir el número de recursos para hacerlos lo más sencillo posible.

Ahora bien, pasando a las reformas relativas a la reducción de la litigiosidad, hay que tomar en consideración que estas buscan modificar el comportamiento de la población y van dirigidas a reducir el número de conflictos sometidos a un proceso judicial. Algunas estrategias en este sentido son: el uso de los MASC, el aumento de los costos de acceso a la justicia, o hacer más eficiente la ejecución de sentencias (Ramírez, 2011).

De las alternativas antes señaladas la que mejor podría palear el problema se relaciona con los costos, es decir, proponer normas que aumenten el costo de presentar un litigio constitucional con el propósito dilatar un procedimiento judicial. Sin embargo, resultaría poco probable implementar algo como lo que se dio en España en relación a las tasas judiciales impuestas para cobrar por el uso de los tribunales (BOE, 2012), pues se trata de una barrera al acceso a la justicia.

Así pues, estas estrategias pueden ayudar a mitigar las externalidades que genera el juicio de Amparo, en especial aquellas que guardan relación con la administración de justicia cotidiana. Estas propuestas pueden ser tomadas en consideración de una u otra forma para que, desde el nivel normativo, se reduzca la incidencia de las externalidades que genera actualmente el juicio de amparo.

También existen otras opciones como son las multas pecuniarias o las sanciones penales. Una crítica que podríamos señalar en contra de las multas económicas es que, si bien pueden ser un aliciente para evitar el uso del juicio de garantías como estrategia dilatoria también puede exacerbar las desigualdades que se han observado en el amparo, permitiendo que quienes tienen mayores recursos económicos pueden continuar con estas estrategias.

Además, ya existe la fianza para que surta efectos la suspensión como una especie de mecanismo para desincentivar estas prácticas; pero, como ya se ha señalado, es una forma de compensación ineficiente; esto porque pocas veces el tribunal tiene la capacidad de prever los daños y perjuicios que una medida suspensiva puede generar al tercer interesado, además de que su reclamación requiere de la tramitación de un diverso incidente.

Por su parte, en cuanto a la propuesta del uso de un tipo penal que disuada el uso desleal del amparo, debemos tener en cuenta que el artículo 231 fracciones II del Código Penal Federal ya contempla un tipo penal dentro del cual puede encuadrarse el uso del amparo como estrategia dilatoria. Si bien el mover el sistema de justicia penal resulta más costoso para la sociedad al implicar el uso de la vigilancia, persecución y condena; en general se les ha reconocido mayor potencialidad disuasoria (Bautista y Miró, 2013).

Sin embargo, el riesgo que conlleva la amenaza del derecho punitivo es que puede disuadir a quienes buscan interponer un amparo judicial por considerarlo procedente; es decir, podría inhibir su uso legítimo por el riesgo que esto implica. Esto de nueva cuenta equivaldría a imponer una barrera al acceso a la justicia, lo que contravendría los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a los que México se debe ceñir.

Conclusiones

Como se desarrolló a lo largo de los tres capítulos, la justicia cotidiana es uno de los aspectos más endebles del estado de derecho en nuestro país, por lo que es de vital importancia la implementación de cambios que ayuden a mejorar su administración. Entre los problemas más trascendentes en este ámbito se ha resaltado el del uso del juicio de amparo como una tercera instancia, y es que este fenómeno ha transformado al procedimiento constitucional en un juicio con efectos negativos sobre la justicia cotidiana.

En este sentido es importante reforzar lo vertido a lo largo de este documento, puesto el amparo, como el juicio por medio del cual se pueden defender los derechos humanos de los ciudadanos, es un procedimiento ineficiente que genera externalidades negativas sobre la justicia cotidiana. Por lo que, con el objetivo de plasmar de forma más sintética lo que quedó expresado a largo de este trabajo, se enumeran las tres conclusiones que se consideran más trascendentes en relación a lo analizado:

1. La justicia cotidiana en México se encuentra en un estado crítico y su mal desempeño tiene varias consecuencias negativas para nuestro país, como son: el debilitamiento del estado de derecho, un mal desempeño económico y la violación sistemática del derecho humano al debido proceso en su vertiente de acceso a la justicia y plazo razonable.
2. El juicio de amparo contribuye a esta circunstancia a través de diversas externalidades que impactan tanto en la administración de la justicia cotidiana como de la justicia a nivel federal. Si añadimos a lo anterior que los beneficios que aporta el amparo a la sociedad son relativamente pocos en comparación a los costos que implica su operación se puede determinar que este procedimiento es ineficiente.
3. Estas externalidad surgen precisamente porque la Ley de Amparo permite su uso como estrategia dilatoria y no establece consecuencias negativas que logren disuadir a quienes llevan a cabo dichas prácticas. Por lo tanto la mejor estrategia para mitigar o

reducir las externalidades del amparo son las que modifiquen el procedimiento de amparo con el objetivo de agilizar su tramitación y disuadir su mal uso por parte de los operadores del sistema.

Sin embargo, con esto no se pretende asegurar que el único problema de la justicia cotidiana es en relación con el amparo. Por el contrario, este es uno de los pocos aspectos cuyo mal desempeño no recae en las deficiencias propias de los juzgados y autoridades locales. Pero esta problemática resalta por que se encuentra fuera de la esfera de control de los órganos que se encargan directamente de la justicia cotidiana y que además implica el procedimiento que en nuestro país es considerado el recurso judicial efectivo para la salvaguarda de los derechos humanos.

Además, en el estudio de este fenómeno quedan algunos aspectos pendientes; por ejemplo, el efecto directo de estas externalidades en los procedimientos de justicia cotidiana. Esto porque, si bien en el segundo capítulo de este trabajo se infirió esta afectación con base en los datos estadísticos disponibles, lo cierto es que no hay información con la cual se pueda cuantificar directamente el impacto que tienen estas externalidades sobre los juicios ordinarios.

La dificultad que implica determinar esta relación directa se encuentra en la falta de información estadística, ya que ni los poderes judiciales de los estados, ni el INEGI, cuentan con los datos para poder demostrar con precisión estos efectos. En este sentido sería bastante útil contar con información de la duración promedio de los juicios ordinarios en los que se interponen amparos, frente a aquellos que se substanciaron sin su presentación; el cual nos daría una idea general de los efectos que generan las externalidades del amparo.

Del mismo modo quedó claro que abordar esta cuestión desde la perspectiva de aumentar la inversión o mejorar la organización de los procesos administrativos no lograría mitigar la incidencia del fenómeno señalado. Por el contrario, esto traería como

resultado un aumento en el ingreso de demandas, pero no en la agilización de su resolución.

A pesar de ello el aumento de los recursos humanos, tecnológicos y materiales para ampliar el acceso de personas de escasos recursos a la protección constitucional es una deuda que el Estado Mexicano aún tiene con la ciudadanía. Y es que sin cambios en este aspecto subsistirán las alegaciones que afirma que el amparo es un procedimiento que exacerba las desigualdades económicas de la población.

Sin embargo, hay que tener en mente que cuando tratamos con el juicio de amparo, los principios y derechos constitucionales nos imponen restricciones importantes para el diseño de reformas, los cuales pueden ser transgredidos en la búsqueda de eficiencia y de reducción de externalidades. De ahí que se considere el concepto del enfoque institucional de la maximización restringida como una categoría útil para encaminar las posibles reformas; ya que estas deben estar siempre limitarse al marco constitucional.

Es por ello que en el tercer capítulo se analizaron diversas propuestas que podrían ayudar reducir la incidencia del uso desleal del juicio de amparo, señalándose además algunas de los riesgos y desventajas que estas conllevan. Si bien ninguna de ellas está exenta de ser falible, se considera que la separación del amparo de las cuestiones de legalidad y casación es la que con mayor eficacia podría reducir este fenómeno tan nocivo para la justicia cotidiana.

Bibliografía

1. Aguiar, A. (2013) Estado de derecho y régimen político. En G. Pérez (Coordinador), *Temas selectos de teoría política* (pp. 217-228). Distrito Federal, México: Universidad Autónoma Metropolitana.
2. Becker G. S. (2000) Crimen y castigo: Un enfoque económico. En *Derecho y Economía: una Revisión de la Literatura* (pp. 383-409) México: Centro de Estudios de Gobernabilidad y Políticas Públicas A.C., Instituto Tecnológico Autónomo de México, Fondo de Cultura Económica.
3. BOE. (2011). Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal. *Boletín Oficial del Estado*, (245), p. 106,726.
4. BOE. (2012). Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. *Boletín Oficial del Estado*, (280), p. 80,820.
5. Campuzano, A. (2017). El Juicio de Amparo y su Impacto en el Acceso a la Justicia. En E. Ferrer y A. Herrera (Ed.), *El Juicio de Amparo en el Centenario de la Constitución Mexicana de 1917 Pasado, Presente y Futuro* (pp. 217-228). Distrito Federal, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
6. Centro de Investigación y Docencia Económicas. (2015). *Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/90289/Informe_Justicia_Cotidiana_-_CIDE.pdf (Consultado el 11 de agosto del 2018).
7. Centro de Investigación y Docencia Económicas. (2016). *“Diálogos por la Justicia cotidiana”: Diagnósticos Conjuntos y Soluciones*. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Di_logos_Justicia_Cotidiana.pdf (Consultado el 11 de agosto del 2018).
8. Comité de Derechos Humanos de la ONU, (2007). Observación General Número 32. Recuperado de: <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/S-gencom32.pdf> (Consultado el 20 de marzo del 2018).
9. Córdón, F. (2016). Análisis de la STC de 21 de Julio de 2016, Sobre las Tasas Judiciales. *Publicaciones Jurídicas*, pp. 1-9.

10. Corte IDH (2009) Caso de la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala Sentencia de 24 de Noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).
11. Courts and Tribunals Judiciary. (2018). *Civil justice in England and Wales*. Reino Unido: Courts and Tribunals Judiciary. Recuperado de: <https://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/the-justice-system/jurisdictions/civil-jurisdiction/> (Consultado el 11 de agosto del 2018).
12. DGEJ. (2019a). *Indicadores Estadísticos Judiciales*. Ciudad de México, México: Dirección General de Estadística del Consejo de la Judicatura Federal. Recuperado de: <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/paginas/informacionRelevante.htm?pageName=informacion%2Findicadores.html> (Consultado el 27 de marzo del 2019).
13. DGEJ. (2019b). *Anexo Estadístico 2018 del Informe Anual de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Ciudad de México, México: Dirección General de Estadística del Consejo de la Judicatura Federal. Recuperado de: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe_labores_transparencia/anexo_estadistico/2018-12/intro_2018_1.pdf (Consultado el 29 de marzo del 2019).
14. Doménech, G. (2014). Por Qué y Cómo hacer Análisis Económico del Derecho. *Revista de Administración Pública* (195), 99-133.
15. Ibáñez, J.M. (2014a), Artículo 8. Garantías Judiciales. En C. Steiner y P. Uribe (Coordinadores.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada* (pp. 207-254). Distrito Federal, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación y Fundación Konrad Adenauer.
16. Ibáñez, J.M. (2014b), Artículo 25. Protección Judicial. En C. Steiner y P. Uribe (Coordinadores.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada* (pp. 207-254). Distrito Federal, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación y Fundación Konrad Adenauer.
17. INEGI. (2018a). Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2018 - Impartición de justicia en todas las materias (excepto penal): Demandas Nuevas. Recuperado en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnije/2018/default.html#Metadatos> (Consultado el 27 de marzo del 2019).
18. INEGI. (2018b). Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2018. Resultados. Documento en Formato Power Point en línea Recuperado en:

- http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2018/doc/resultado_2018.pdf (Consultado el 27 de marzo del 2019).
19. López, S. (2016). La Enorme Reforma de la Justicia cotidiana. *El Universal*. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/sergio-lopez-ayllon/nacion/2016/05/2/la-enorme-reforma-de-la-justicia> (Consultado el 11 de agosto del 2018).
20. López, S., y Fix-Fierro, H. (2015). (In)Justicia cotidiana. *Nexos*. Recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?p=25122#ftnref1> (Consultado el 11 de agosto del 2018)
21. López, S. (2016, junio, 01). Justicia cotidiana, La Reforma que Viene. *Derecho en Acción*. Recuperado de: <http://derechoenaccion.cide.edu/tag/justicia-cotidiana/> (Consultado el 11 de agosto del 2018).
22. Lorenzani, D., y Lucidi, F. (2014). *Economic Papers 530: The Economic Impact of Civil Justice Reforms*. Recuperado de: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp530_en.pdf (Consultado el 11 de agosto del 2018).
23. Martinez, F., y Caballero, E. (2009). El Recurso de Casación. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* (12), 147-161.
24. Mercado, P. (1994). De la teoría de la externalidad a la teoría económica de las instituciones jurídicas. En *El Análisis Económico del Derecho: una reconstrucción teórica* (pp. 127-165). Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.
25. Miró, F., y Bautista, R. (2013). ¿Por qué cumplimos las normas penales? Sobre la disuasión en materia de seguridad vial. *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, (4), pp. 6-10.
26. Morales de Setién C. (Ed.). (2011). Las Bases del Análisis Económico del Derecho. En C. Morales de Setién Ravina (Ed.) *Análisis económico del derecho* (pp. 16-19). Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre.
27. North, D. C. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. En Bárcena A. (Trad.) *Col. Economía Contemporánea* (pp. 31-42). México: Fondo de Cultura Económica.
28. O'Donnell, D. (2012), Capítulo 5. El Principio de Legalidad y Debido Proceso Legal (garantías judiciales). En A. Valencia (Ed.) *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e*

- Interamericano (pp. 363-496) Distrito Federal, México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
29. Posner, R. (2011). El Enfoque Económico del Derecho. En C. Morales de Setién (Ed.) *Análisis económico del derecho* (pp. 54-62). Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre.
 30. Primera Sala en Materia Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Nuevo León. (2012). Recurso de Apelación en Materia Mercantil. Recuperado de: <http://www.pjenl.gob.mx/cj/Publicaciones/8.pdf> (Consultado el 11 de agosto del 2018).
 31. Ramírez, R. (2011). Transparencia, litigiosidad y racionalidad económica. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 65 (256). pp. 221-235.
 32. Rivadeneira, J. C. (2019). Prometea, inteligencia artificial para la revisión de tutelas en la Corte Constitucional. Recuperado de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/informe/constitucional-y-derechos-humanos/prometea-inteligencia-artificial-para-la> (Consultado el 19 de mayo del 2019).
 33. Roemer, A. (1994). La perspectiva neoinstitucional. En *Introducción al análisis económico del derecho* (pp.41-54). México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y Fondo de Cultura Económica.
 34. Rodríguez, G. (2012). Tasa de Criminalidad y Castigo: Un Ejercicio de Derecho y Economía. *THĒMIS-Revista de Derecho*, (62), pp. 179-186.
 35. Sánchez, O.M. (2005). La Competencia Concurrente en el Derecho Mercantil. En Instituto de la Judicatura Federal (Presidencia), *Foro de Reflexión sobre la Competencia Concurrente en Materia Mercantil*. Conferencia llevada a cabo dentro del Foro de Reflexión sobre la Competencia Concurrente en Materia Mercantil, Ciudad de México, México.
 36. Saúde, R. (2013). New Civil Procedures Code – Law Nr 41/2013, June 26. Lisboa, Portugal: Abreu & Marques e Associados, Sociedade de Advogados, RL. Recuperado de: https://www.amsa.pt/xms/files/cil_procedures_lax_21_ago_2013.pdf (Consultado el 11 de agosto del 2018).
 37. Serna, J. (2017). Reseña de Algunas Opiniones Académicas sobre el Amparo Casación. En E. Ferrer y R. Flores (Ed.), *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la*

- Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional* (pp. 885-900). Distrito Federal, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
38. Soto, H. Ghersi, E. y Ghibellini, M. (1986). El derecho como condicionante del desarrollo. En H. Soto (Ed.), *El otro sendero: La Revolución Informal* (pp.225-237). Lima, Perú: El Barranco.
39. United States Courts. (2017). *Civil Justice Reform Act Report*. Estados Unidos: United States Courts. Recuperado de: <http://www.uscourts.gov/statistics-reports/analysis-reports/civil-justice-reform-act-report>. (Consultado el 11 de agosto del 2018).
40. World Justice Project. (2018). *About Us*. Washington, Estados Unidos: World Justice Project. Recuperado de: <https://worldjusticeproject.org/about-us> (Consultado el 11 de agosto del 2018).
41. World Justice Project. (2019). *WJP Rule of Law Index 2019*. Recuperado de: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf (Consultado el 28 de marzo del 2019).
42. Zepeda, G. (2017). El Sistema Jurídico Mexicano Frente a la Desigualdad. *Este País*, (315), pp. 21-30.